BILL C-4: CANADA FOUNDATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT TECHNOLOGY ACT

Monique Hébert
Law and Government Division

5 February 2001
Revised 30 March 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-4

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	2 February 2001	First Reading:	24 April 2001
Second Reading:	20 February 2001	Second Reading:	2 May 2001
Committee Report:	20 March 2001	Committee Report:	6 June 2001
Report Stage:	28 March 2001	Report Stage:	
Third Reading:	23 April 2001	Third Reading:	14 June 2001

Royal Assent: 14 June 2001

Statutes of Canada 2001, c.23

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06419/

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
DESCRIPTION	2
Clauses 1 and 2: Title and Interpretation	2
Clauses 3 to 8: Establishment of the Foundation	3
Clauses 9 to 16: Directors and Members	4
Clause 17: Staff	7
Clause 18: Payment of Operating Expenses	7
Clause 19: Funding for Eligible Projects	7
Clause 20: Donations to the Foundation	8
Clauses 21 to 23: Investments and Prohibited Business Activities	9
Clause 24: Restrictions on the Delegation of Powers	9
Clause 25: Budget Preparation and Record-keeping Obligations	10
Clause 26: Yearly Audits	10
Clause 29: Annual Meeting	11
Clauses 30 to 31: Annual Report	11
Clause 32: Winding Up	12
Clause 33: Official Languages	13
Clause 34: Mandatory By-laws	13
Clauses 35 to 39: Optional Designation	13
Clause 40: Coming into Force	14
COMMENTARY	14

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-4: CANADA FOUNDATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT TECHNOLOGY ACT

Bill C-4, an Act to establish a foundation to fund sustainable development technology, was given first reading on 2 February 2001. It succeeds Bill C-46 which was introduced on 4 October 2000 but which died on the *Order Paper* when the general election was called. Sponsored by the Minister of Natural Resources, Bill C-4 would create a corporation – the Canada Foundation for Sustainable Development Technology (the Foundation). The Foundation's purpose would be to provide funding for the development and demonstration of new technologies aimed at promoting sustainable development, including technologies to address climate change and air quality issues.

BACKGROUND

The creation of the Canada Foundation for Sustainable Development Technology is one of the initiatives announced by the federal government in its February 2000 budget to promote environmental technologies and practices. The Foundation would operate as a not-for-profit organization and would consist of a Chair, 14 directors and 15 Foundation members, only some of whom would be appointed by the government. The Foundation would be responsible for administering the Sustainable Development Technology Fund (the Fund), which would have an initial allocation of $100 million. As well, the Foundation would be required to table an annual report on its activities before Parliament.

According to the backgrounder entitled *Canada Foundation for Sustainable Development Technology*, released by the government when the bill was tabled, the Foundation would provide funding in two dominant areas: new and emerging climate-friendly technologies that had the potential to reduce greenhouse gas emissions; and technologies to address clean air issues. Examples given include:

- renewable and alternative energy technologies, such as fuel cells, electric vehicles and associated battery technologies;
- technologies to recover and use landfill gas emissions;
- more innovative processes to produce, transport, consume and export all forms of energy;
- technologies that contribute to reducing volatile organic compounds, nitrogen oxide and other substances that pollute the air; and
- eco-efficient technologies such as resource recovery and closed loop wastewater treatment technologies.

Funding would be made available on a project-by-project basis. To derive maximum impact, the Foundation would accept proposals from existing and new collaborative arrangements among technology developers, suppliers and users, universities, not-for-profit organizations, and organizations such as industrial associations and research institutes. Small and medium-sized enterprises would be strongly encouraged to participate and lead projects supported by the Foundation.

The Foundation's activities are intended to complement other government programs that encourage technological innovation, such as: the Technology Early Action Measures component of the Climate Change Action Fund, and Technology Partnerships Canada's program for environmental technologies.

DESCRIPTION

Clauses 1 and 2: Title and Interpretation

Clause 1 establishes the short title of the Act, the Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act.

Clause 2 defines key terms used in the bill, including "eligible project" and "eligible recipient":

> "eligible project" means a project carried on, or to be carried on, primarily in Canada by an eligible recipient to develop and demonstrate new technologies to promote sustainable development, including technologies to address climate change and air quality issues.

> "eligible recipient" means an entity that:
>
> (*a*) is established in Canada and carries on or, in the opinion of the board, is capable of carrying on eligible projects;
>
> (*b*) meets the criteria of eligibility established in any agreement entered into between Her Majesty in right of Canada and the Foundation for provision of funding by Her Majesty to the Foundation; and
>
> (*c*) has legal capacity or is composed of organizations, each of which has legal capacity.

The term "Minister" is defined as the member of the Privy Council designated by the Governor in Council as the Minister for the purposes of this Act.

This clause also provides the conventional definition of "sustainable development," namely:

> "sustainable development" means development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

Clauses 3 to 8: Establishment of the Foundation

The Canada Foundation for Sustainable Development Technologies (the Foundation) would be created under clause 3 as a corporation without share capital and would consist of directors and members (discussed later). Its head office would be located in Canada, in an area designated by the Governor in Council (clause 7).

The objects and purposes of the Foundation would be to provide funding to eligible recipients for eligible projects (clause 5). When carrying out these objects and purposes, the Foundation would have the capacity and, subject to the bill's provisions, the rights, powers and privileges of a natural person (clause 6).

The Foundation would not be an agent of the Crown (clause 4). Nor would it be subject to the provisions of the *Canada Corporations Act* (clause 8(3)). However, it would be subject to selected provisions of the *Canada Business Corporations Act* as if:

- it were a corporation incorporated under that Act;
- the provisions of the bill were its articles of incorporation; and
- its members were its shareholders (clause 8(1)).

Clause 8(1) specifies the provisions of the *Canada Business Corporations Act* to which the Foundation would be subject. These provisions deal mainly with corporate governance issues applicable to federally incorporated companies.

Clauses 9 to 16: Directors and Members

Clause 9 calls for the appointment of a Board of directors to supervise the management of the business and affairs of the Foundation and, subject to the Foundation's by-laws, to exercise all of its powers. The Board would consist of a Chair and 14 directors (clause 9(2)). It would be supplemented by 15 Foundation members (clause 13). Note that under the definition of "director" in clause 2, any reference to "director" in the bill automatically includes the Chair.

The Governor in Council would be responsible for appointing the Chair, six of the 14 directors and seven of the initial 15 Foundation members, on the recommendation of the designated Minister, as proposed by the Ministers of Natural Resources and of the Environment, after consultation with the Minister of Industry (clauses 9(2((a)) and 13(2)). There is no specific timeline within which the Governor in Council would have to appoint the Chair and the six directors, but the initial seven Foundation members would have to be appointed without delay, upon the coming into force of the bill (clause 13(2)).

The remaining directors and Foundation members would be appointed in the following manner. As soon as possible after the initial Foundation members had been appointed by the Governor in Council, the designated Minister would be required to arrange a first meeting for them. At that meeting (or at a meeting held as soon as possible thereafter), these members would have to appoint the remaining eight members of the Foundation. The full membership would then be required to hold a meeting as soon as possible to appoint the remaining eight directors, in accordance with the Foundation's by-laws (clauses 9(2)(c) and 13(3) to (5)).

Clause 9(4) specifies the initial organizational powers that the Chair and any Governor in Council-appointed directors could exercise before the Foundation members had made their initial eight appointments to the Board under clause 13(5). This partially complete Board would be empowered to:

- undertake the organization of the Foundation including the appointment of officers and employees;
- make banking arrangements for the Foundation;

- enact organizational by-laws for the Foundation; and
- receive on behalf of the Foundation any monies paid to it.

Clause 9(5), however, would expressly preclude the Board from providing any funding from the funds of the Foundation or entering into any agreements or arrangements, or reviewing any applications, for the provision of such funding, until all of the Foundation member-appointments to the Board had been made.

The bill does not specify the qualifications needed for an individual to be appointed as a Foundation member or a director. However, clauses 11 (directors) and 15 (members) stipulate that these appointments would have to be made having regard to the following considerations:

- the need to ensure, as far as possible, that at all times the appointees are representative of:
  - persons engaged in the development and demonstration of technologies to promote sustainable development, including those related to climate change and air quality issues;
  - the business community; and
  - not-for-profit **organizations** (clause 2 defines "not-for-profit organization" as a corporation, society, association, university, research institute, organization or body no part of whose income is payable to or otherwise available for the personal benefit of any of its proprietors, members or shareholders);
- the importance of having appointees who are representative of Canada's various regions and who include men and women who are able to contribute to the achievement of the objects and purposes of the Foundation; and
- the need for the appointees to have sufficient knowledge of technologies that promote sustainable development.

Clauses 9(3) and 13(8) would disqualify the following persons from being appointed to the Foundation, either as a director or a member:

- a member of the Senate, House of Commons or provincial legislature;
- an employee of the Crown (federal or provincial);
- a person who does not ordinarily reside in Canada; and

- a person who is ineligible under section 105 (1) of the *Canada Business Corporations Act* (i.e., anyone who is less than 18 years of age; who is of unsound mind and has been so found by a court in Canada or elsewhere; a person who is not an individual; or a person who has the status of bankrupt).

In addition, a person could not be appointed as a member of the Foundation if he or she was already sitting as a director of the Board (clause 13(8)(c)).

The Chair, the directors and the Foundation members would hold office for a term of five years during good behaviour and they could be reappointed for further terms of up to five years each. If they had been appointed by the Governor in Council, they could be removed for cause by that body. If they were Foundation member appointments, they could be removed for cause only by special resolution of the members (clauses 10 and 14). The term "special resolution" is defined in clause 2 to mean a resolution of the members passed by a majority of not less than two-thirds of the votes cast by the members who voted on the resolution at a meeting or signed by all the members entitled to vote on the resolution.

Under clause 13(6), members of the Foundation would be responsible for appointing a new member when an incumbent's term had expired. However, there would not appear to be a comparable provision regarding the replacement of the eight directors appointed by the Foundation members.

Clauses 10(3) and 14(3) provide that, unless they cease to hold office on specified grounds, the directors and Foundation members would continue in their functions until their successors are appointed. Under clauses 10(6) and 14(6), a director or member would cease to hold office when he or she:

- dies or resigns;
- is appointed to the Senate or elected to the House of Commons or provincial legislation;
- becomes a Crown employee (federal or provincial);
- ceases to be ordinarily resident in Canada;
- becomes disqualified under section 105(1) of the *Canada Business Corporations Act* (described earlier);
- is removed for cause or, in the case of a member, is appointed to the Board.

Under clause 12(1), the Chair and directors could be paid such remuneration as had been fixed by the Foundation's by-laws; as well, they would be entitled to be reimbursed for reasonable travel and living expenses incurred in the performance of their duties while absent

from their ordinary place of residence. Foundation members would also be entitled to be reimbursed for their reasonable travel and living expenses, but in contrast to the Chair and directors, they could not be remunerated for their services (clause 16(1)). Except for the foregoing payments, the Chair, the directors and members would be precluded from profiting or gaining any income or acquiring any property from the Foundation (clauses 12(2) and 16(2)).

Clause 17: Staff

Clause 17 would empower the Board to appoint any officers, employees and agents of the Foundation that it considered necessary to carry out the objects and purposes of the Foundation. Directors and members could not fill these positions. Subject to the Foundation's by-laws, the Board could also designate the offices of the Foundation and specify the duties and functions of each office. Clause 17(4) provides that directors, members and the Foundation personnel would not be part of the public service of Canada by virtue of their position within the Foundation.

Clause 18: Payment of Operating Expenses

Clause 18 would authorize the Foundation to pay from its funds all of its operating expenses, including the salaries and wages of its officers, the rent for its accommodation, the remuneration for its directors and agents, and the reimbursement for reasonable travel and living expenses incurred by the directors and members carrying on business away from their ordinary place of residence.

Clause 19: Funding for Eligible Projects

Clause 19(1) would authorize the Foundation to provide funding to "eligible recipients" to be used by them solely for the purposes of "eligible projects" in accordance with any terms and conditions specified by the Foundation in respect of the funding, including terms and conditions regarding repayment, intellectual property rights, and the maximum amount and proportion of funding that the Foundation would provide. As mentioned earlier, clause 2 would define "eligible recipient" and "eligible project" as follows:

> "eligible project" means a project carried on, or to be carried on, primarily in Canada by an eligible recipient to develop and demonstrate new technologies to promote sustainable development,

including technologies to address climate change and air quality issues.

"eligible recipient" means an entity that:

(*a*) is established in Canada and carries on or, in the opinion of the board, is capable of carrying on eligible projects;
(*b*) meets the criteria of eligibility established in any agreement entered into between Her Majesty in right of Canada and the Foundation for provision of funding by Her Majesty to the Foundation; and
(*c*) has legal capacity or is composed of organizations, each of which has legal capacity.

Under clause 19(2), the Foundation would be required to enter into an agreement with an eligible recipient to deal with, among other things, the following matters:

- how and when funding advances would be made;
- any terms and conditions on which the funding would be provided, including those mentioned in clause 19(1) regarding repayment, intellectual property rights, and the maximum amount and proportion of the funding provided by the Foundation;
- the evaluation of the eligible recipient's performance in achieving the objectives of the project and the evaluation of the project's results, including the potential performance of the technology that was developed and demonstrated by the project; and
- where the eligible recipient was composed of organizations, each having legal capacity, the requirement for those organizations to be jointly and severally liable for the obligations of the eligible recipient.

When funding an eligible project, the Foundation would be precluded under clause 19(3) from acquiring any interest in any "research infrastructure" acquired by the eligible recipient for the project. The term "research infrastructure" is not defined in the bill.

Clause 20: Donations to the Foundation

Clause 20 would allow the Foundation to accept conditional or unconditional donations of money, provided the donation was for a purpose that came within the Foundation's objects and purposes. This proviso would not apply, however, if the conditions of the donation merely restricted or directed the manner of investing the money until it could be used to fund the eligible projects. The Foundation would be required to use all money donated to it, including

any income from the investment of that money, to carry out the objects and purposes of the Foundation, in accordance with such terms and conditions as had been agreed upon between the Foundation and the donor.

Clauses 21 to 23: Investments and Prohibited Business Activities

Clause 21 would require the Board to establish investment policies, standards and procedures that a reasonably prudent person would apply regarding an investment portfolio to avoid undue risk of loss and obtain a reasonable return, having regard to the Foundation's obligations and anticipated obligations. Clause 22(1) would in turn require the Foundation to invest its funds and reinvest any income from those funds, in accordance with the Board's investment policies, standards and procedures, subject to any investment restrictions that had been made in relation to donated money.

Except for the investment of its funds, the Foundation would be precluded from carrying on any business for gain or profit, or holding or acquiring any interest in any corporation or enterprise (clause 22(3)). It would also be precluded from:

- causing any corporation to be incorporated or participate in the incorporation of a corporation or become a partner in a partnership (clause 22(2));
- borrowing money, issuing any debt obligations or securities, giving any guarantees to secure a debt or other obligation of another person or mortgage, or pledging or otherwise encumbering the Foundation's property (clause 23(1)); and
- purchasing or accepting a donation of real property or immovables (clause 23(2)).

Clause 24: Restrictions on the Delegation of Powers

Under clause 24, the Board could delegate its powers or rights to the Chair, a committee of directors or a Foundation officer, except for the following:

- the enactment, amendment or repeal of the by-laws;
- authorization to provide funding to eligible recipients for eligible projects;
- the appointment of directors to a committee of the Board and filling the vacancies on such committees;
- the appointment of officers of the Foundation and the fixing of their remuneration;
- the acceptance of donations;

- the approval of the annual financial statement or reports of the Foundation; and
- the submission to the Foundation members of any matter requiring their approval.

Clause 25: Budget Preparation and Record-keeping Obligations

The Board would be required under clause 25(1) to ensure that an operating budget and a capital budget of the Foundation were prepared for each fiscal year and submitted to the Foundation members at their annual meeting. The Board would also be required to cause books of account and other records to be kept, and it would have to establish financial and management controls, information systems and management practices that would ensure that the business and affairs of the Foundation, as well as the Foundation's financial, human and physical resources, were managed effectively, efficiently and economically (clause 25(2)).

Clause 25(3) would require that the Foundation's books of account and other records be maintained in such a way as to ensure that the assets of the Foundation were properly protected and controlled and that its business and affairs were carried out in compliance with the bill. In particular, the books of account and other records would have to be managed in such a way as to show:

- the description and book values of all investments of the Foundation; and
- the eligible recipients who had or were about to receive funding from the Foundation for an eligible project, the nature and extent of the projects that were funded, and the amount of the funding.

Clause 26: Yearly Audits

Clause 26(1) would require the Foundation members, at their first meeting and **subsequent annual meetings**, to appoint an auditor for the Foundation for the fiscal year and to fix (or authorize the Board to fix) the auditor's remuneration.

Clause 26(2) sets out the qualifications for appointment. Notably, the auditor, if a natural person, would have to have at least five years of experience at a senior level in carrying out audits. He or she would also have to be independent of the Board, its directors, and the Foundation members and officers. Alternatively, the auditor could be a firm of accountants, a member or employee of which had been jointly designated by the Board and the firm to conduct the audit on the firm's behalf, provided that the designated individual met the qualifications prescribed for natural persons under this clause.

Where an auditor was not appointed at the **annual general meeting in any fiscal year**, clause 26(3) would retain the incumbent in office until a successor had been appointed. Clause 26(4) provides that an auditor could be removed from office by special resolution of the Foundation members (there is no requirement that the removal be "for cause"). Clause 26(5) defines the circumstances under which an auditor would cease to hold office, whereas clauses 26(6) and (7) deal with the appointment of a replacement auditor.

Within four months after the end of each fiscal year, the auditor would be required under clause 27 to complete the audit and submit his or her report to the Foundation members. The Board, on the other hand, would be required under clause 28 to appoint an audit committee of not fewer than three directors and fix the duties and functions of the committee. In addition to any other duties and functions that it might be required to perform, the audit committee would have to have internal audits conducted to ensure compliance by the officers and employees of the Foundation with management and information systems and controls established by the Board.

Clause 29: Annual Meeting

No later than six months after the end of each fiscal year, the Board would be required under clause 29 to call an annual meeting of the Foundation members for the following purposes:

- to examine the audited financial statement and the auditor's report for the previous fiscal year;
- to examine the Foundation's annual report for the previous fiscal year;
- to examine the operating budget and capital budget submitted by the Board;
- to consider and confirm, reject or amend the by-laws made by the Board, including any amendments and repeals made to them;
- **to appoint an auditor for the fiscal year; and**
- to consider any other matter respecting the Foundation's operations.

Clauses 30 to 31: Annual Report

Clause 30 would require the Foundation, five months after the end of each fiscal year, to prepare an annual report, in both official languages, of its activities during the previous fiscal year. Before being distributed to the public, the report would have to be approved by the Board and examined by the Foundation members at a meeting of the members. Once approved,

the report would have to be made public in accordance with the Foundation's by-laws. A copy would also have to be sent to the designated Minister who would be required to lay the report before each House of Parliament on any of the first 15 days on which that House was sitting following its receipt by the Minister. The report would have to include the following matters:

- the Foundation's financial statements for the year, as approved by the Board, and the auditor's report respecting those statements;
- a detailed statement of the Foundation's investment activities during the year, its investment portfolio at the end of the year and its investment policies, standards and procedures;
- a detailed statement of the Foundation's funding activities;
- a statement of the Foundation's plans for fulfilling its objects and purposes; and
- an evaluation of the overall results achieved by the Foundation's funding of eligible projects during the year under review, as well as since the Foundation's inception.

After publishing its annual report, the Foundation would be required under clause 31 to convene a public meeting, at a city in Canada selected by the Board, to consider the report and any other activities of the Foundation during that year. At least 30 days notice would have to be given before the meeting was held, indicating the time and place of the meeting in accordance with the Foundation's by-laws.

Clause 32: Winding-Up

Clause 32 provides that if the Foundation were wound up or dissolved, any Foundation property that remained after its debts and obligations had been paid off would have to be liquidated and the ensuing proceeds distributed among the eligible recipients who had received funding from the Foundation and who were still carrying on projects to develop and demonstrate new technologies to promote sustainable development. The eligible recipients would have to use the money received for the purposes of such projects. The sum to which they would be entitled would be proportionate to the amount they had received from the total amount of funding provided by the Foundation to all of the eligible recipients entitled to share in the liquidation proceeds.

Clause 33: Official Languages

Clause 33 would make the *Official Languages Act* apply to the Foundation as if it were a federal institution.

Clause 34: Mandatory By-laws

Clause 34 would require the Foundation to make provision in its by-laws for the following matters:

- the right of an eligible recipient who had applied to the Foundation for funding to request the Board to rule as to a possible conflict of interest of a director in the consideration or disposal of his or her application;
- the establishment of procedures to be followed by the Board in responding to such a request and making the related ruling;
- the determination of the Foundation's fiscal year;
- the requirement to create advisory committees, including technical advisory committees, and specifying their mandates; and
- the determination of remuneration for directors.

Clauses 35 to 39: Optional Designation

Clauses 35 to 39 were not contained in Bill C-46, the precursor to Bill C-4. According to government documents, these clauses were added to the new bill to enable the Governor in Council to call upon a private-sector corporation to administer the Fund, if necessary, until the bill is passed. Eligible projects could thus be funded in the interim and, once the legislation was proclaimed in force, the Governor in Council could "convert" the private-sector corporation into the Foundation for the purposes of the Act.

Specifically, clause 35 would authorize the Governor in Council to issue an order designating any not-for-profit corporation incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act* as the Foundation for the purposes of the Act. Where such a designation was made, the measures under clauses 36 to 39 would apply; among other things, they would provide that:

- any power, duty or function vested in, or exercisable by, the corporation under any federal instrument or any contract, licence or other document would become vested or exercisable by the Foundation;
- all rights, property and obligations of the corporation would become those of the Foundation;
- any legal proceedings regarding an obligation or liability incurred by the corporation could be brought against the Foundation; similarly, any proceedings involving the corporation that were pending at the time of the proclamation of the clause could be continued by or against the corporation;
- every by-law of the corporation that was not inconsistent with the Act would become a by-law of the Foundation;
- all officers and employees of the corporation would become officers and employees of the Foundation; and
- all directors and members of the corporation would no longer hold their positions and new ones would be appointed for the Foundation in accordance with the process set out in the bill (described earlier under clauses 9 to 16).

Clause 40: Coming into Force

Clause 40 provides that the bill would come into force on a day fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

The creation of a funding body to promote the development of environmental technologies was recommended by the Technology Issues Table, one of the Issue Tables set up to advise the federal and provincial ministers of energy and of the environment as part of the National Implementation Strategy on Climate Change.

In its 10 December 1999 report entitled *Enhancing Technology Innovation for Mitigating Greenhouse Gas Emissions*, the Technology Issues Table recommended that a Climate Change Technology Development Fund be established to support the development of targeted technologies that held potential for domestic greenhouse gas abatement and international sales (Option Three). It foresaw the need for an initial investment in the fund of

$20 million per annum, which would increase to $200 million per annum in year five. It also advocated that the funding be provided on a cost-share basis, with 50% from federal sources, 25% from provincial sources and 25% from industry, but added that funding ratios could be different for different projects.

Underscoring the fact that a major challenge in innovation was the initial introduction of new technologies and services in the marketplace, the Technology Issues Table further recommended that a Climate Change Technology Demonstration Program be established to offset some portion of the financial risks involved in early domestic commercialization of greenhouse gas mitigation technologies (Option 4). This option was viewed as requiring a start-up investment of $60 million per annum, which would increase to $300 million per annum in year five, with the federal government providing, on a portfolio basis, up to 30% of the investment, which would be repayable; the remainder would originate from provincial and industry sources.

Against this background, the federal government opted in its February 2000 budget to create the Canada Foundation for Sustainable Development Technology, which would cover both project development and demonstration, but which would not be restricted to funding climate change technology projects; it would apply to all manner of projects to promote "sustainable development" technologies – by definition, a much broader category of projects.

Although the government indicated that emphasis would be placed on funding new climate change and clean air technologies, this priority is not explicitly stated in the proposed legislation. The bill merely calls for the funding of sustainable development technologies, "including technologies to address climate change and air quality issues" (as per the definition of "eligible project" in clause 2), but does not give express priority to the latter types of project. **However, under the definition of "eligible recipient" in clause 2, the government would be able to enter into agreements with the Foundation to establish "eligibility criteria" that eligible recipients would have to meet in order to receive funding. Presumably, the government could use this power to direct the Foundation on the types of projects that should be funded.**

The Foundation proposed in the bill is modelled on the Canada Foundation for Innovation, which was created under the *Budget Implementation Act, 1997.* Since its inception, this Foundation has received (or has been promised) more than $3.1 billion of government funding: from an initial allotment of $800 million in 1997, it received an additional $200 million in the 1999 budget, $900 million in the 2000 budget, $500 million in

the government's Economic Statement and Budget Update 2000. The Minister of Industry announced a further sum of $700 million on 6 March 2001.

In comparison, the Canada Foundation for Sustainable Development Technology is to be given an initial allotment of $100 million. Questions have been raised about the adequacy of this funding, particularly in light of the much larger sums conferred on the Canada Foundation for Innovation. Questions have also been raised about the need to have a separate Foundation, outside of government, to fund sustainable development technology. There is concern that as a non-governmental agency, the Foundation will not be subject to the *Access to Information Act*. Nor will its activities come under the scrutiny of the Auditor General of Canada. Although the Auditor General could audit the general funding agreements entered into between the government and the Foundation, he or she would not have the authority to evaluate the Foundation's operations, including its funding decisions. Concerns about the lack of transparency and accountability have thus been expressed in relation to the proposed Foundation.

The use by government of outside agencies to distribute public funds has been an on-going concern for the Auditor General of Canada. In his November 1999 report, the Auditor General made the following observations regarding what he referred to as these "new governance arrangements":

> **In Chapter 23 of this Report, I discuss the results of a government-wide audit of accountability in new types of governance arrangements that involve organizations outside the federal government in the delivery of federal objectives. The Labour Market Development Agreements with the provinces, the Canada Foundation for Innovation, the National Child Benefit, the Canada Millennium Scholarship Foundation and the St. Lawrence Seaway Management Corporation are examples. There has been a significant growth in the use of such arrangements and they hold promise of more effective and efficient delivery of federal programs and services.**
>
> **I am concerned, however, that the government has not given proper attention to the implications for accountability and good governance. By their very nature, these arrangements challenge the traditional accountability relationship that sees ministers answerable to Parliament for their policies and programs and, through Parliament, to citizens at large. Since other parties are also involved in these arrangements, ministers are never wholly**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

responsible for them. In some cases, arrangements have intentionally been set up to be totally independent from ministers, even though they may depend on federal funds and federal authority. Without appropriate accountability and good governance mechanisms, these arrangements can erode the ability of Parliament to scrutinize the use of federal power and the right of citizens to accountable government.

Our government-wide audit found significant weaknesses in existing accountability mechanisms. Arrangements have been established without adequate provision for Parliament to scrutinize the way they operate or to hold the government to account for their performance. And they do not always provide means for public input, citizen redress, or recourse when the public's expectations are not met. Indeed, there are few mechanisms in place that would allow the government itself to monitor these arrangements effectively. As things now stand, the government does not know to what extent it is using these arrangements or whether, as instruments of federal policy, they are performing well or failing.

Fiscal and technological forces are pushing governments to use innovative, non-traditional ways of delivering programs and services. Reliance on new governance arrangements is therefore likely to grow in the future. As we move to these new forms of delivery, however, we should be careful not to jettison fundamental principles of parliamentary democracy along the way. Whenever the government enters into new arrangements for program delivery, it must ensure that they address several key elements: credible reporting, effective accountability mechanisms, adequate transparency and protection of the public interest. Parliament itself needs to consider carefully what governing framework it expects in such new arrangements. While increased reliance on new forms of public service delivery may be inevitable, it need not be at the expense of accountability to Parliament and the public.[1]

---

(1) Report of the Auditor General of Canada – November 1999, *Matters of Special Importance – 1999*, p. 18.

PROJET DE LOI C-4 : LOI SUR LA FONDATION DU CANADA POUR L'APPUI TECHNOLOGIQUE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Monique Hébert
Division du droit et du gouvernement

Le 5 février 2001
Révisé le 30 mars 2001

bibliothèque du parlement
library of parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-4

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	2 février 2001
Deuxième lecture :	20 février 2001
Rapport du comité :	20 mars 2001
Étape du rapport :	28 mars 2001
Troisième lecture :	23 avril 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	24 avril 2001
Deuxième lecture :	2 mai 2001
Rapport du comité :	6 juin 2001
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	14 juin 2001

Sanction royale : 14 juin 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 23

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION 2

Articles 1 et 2 : Titre et définitions 2
Articles 3 à 8 : Constitution de la Fondation 3
Articles 9 à 16 : Administrateurs et membres 4
Article 17 : Personnel 7
Article 18 : Paiement des frais de fonctionnement 8
Article 19 : Aide financière 8
Article 20 : Dons à la Fondation 9
Articles 21 à 23 : Placements et activités commerciales prohibées 10
Article 24 : Restrictions relatives à la délégation 10
Article 25 : Préparation du budget et obligations comptables 11
Article 26 : Vérifications annuelles 11
Article 29 : Assemblée annuelle 12
Articles 30 et 31 : Rapport annuel 12
Article 32 : Liquidation 13
Article 33 : Langues officielles 14
Article 34 : Règlements administratifs obligatoires 14
Article 35 à 39 : Désignation facultative 14
Article 40 : Entrée en vigueur 15

COMMENTAIRE 15

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-4 : LOI SUR LA FONDATION DU CANADA POUR L'APPUI TECHNOLOGIQUE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le projet de loi C-4 : Loi créant une fondation chargée de pourvoir au financement de l'appui technologique au développement durable, a été lu pour la première fois le 2 février 2001. Il fait suite au projet de loi C-46, qui a été présenté le 4 octobre 2000 mais est mort au *Feuilleton* lors du déclenchement des élections générales. Parrainé par le ministre des Ressources naturelles, le projet de loi C-4 créerait une société, soit la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable (la Fondation). La mission de la Fondation serait d'octroyer une aide financière pour la mise au point et la mise à l'épreuve de techniques nouvelles favorisant le développement durable, notamment celles qui visent à apporter des solutions aux problèmes liés aux changements climatiques et à la pollution atmosphérique.

CONTEXTE

La création de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable est l'une des initiatives annoncées par le gouvernement fédéral dans son budget de février 2000 pour promouvoir les technologies et pratiques souhaitables sur le plan de l'environnement. La Fondation fonctionnerait comme un organisme sans but lucratif et serait composée d'un président, de 14 administrateurs et de 15 membres, dont seulement quelques-uns seraient nommés par le gouvernement. Elle serait chargée d'administrer le Fonds pour l'appui technologique au développement durable (le Fonds), doté d'une somme initiale de cent millions de dollars. Elle serait tenue de déposer un rapport annuel de ses activités au Parlement.

Selon le document d'information intitulé *La Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*, rendu public par le gouvernement au moment du dépôt du projet de loi, la Fondation accorderait de l'aide financière dans deux domaines principaux : les nouvelles technologies respectueuses du climat qui sont susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et les technologies axées sur les problèmes de salubrité de l'air. Les exemples donnés comprennent :

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- les technologies liées aux sources d'énergie renouvelables et de remplacement, notamment les piles à combustible, les véhicules électriques et les technologies connexes relatives aux batteries;
- les technologies permettant de récupérer et d'utiliser les émissions de gaz provenant des sites d'enfouissement;
- des procédés plus innovateurs permettant de produire, de transporter, de consommer et d'exporter toutes les formes d'énergie;
- des technologies qui contribuent à réduire la présence de composés organiques volatils, d'oxyde d'azote et d'autres substances qui augmentent la pollution atmosphérique;
- des technologies éco-efficaces, notamment pour la récupération des ressources et le traitement des eaux usées en circuit fermé.

Les fonds seraient attribués à des projets précis. Pour que son financement profite au plus grand nombre de sources d'innovation, la Fondation recevrait les propositions découlant d'ententes de collaboration, actuelles ou nouvelles, entre des concepteurs, des fournisseurs et des utilisateurs de technologies, des universités, des organismes sans but lucratif et des organisations telles que des regroupements d'entreprises et des instituts de recherche. Les petites et moyennes entreprises seraient fortement encouragées à participer et à diriger des projets appuyés par la Fondation.

Les activités de la Fondation s'ajouteraient à d'autres programmes gouvernementaux favorisant l'innovation technologique, comme les Mesures précoces en matière de technologie, qui font partie du Fonds d'action pour le changement climatique, et le programme Partenariat technologique Canada pour les technologies environnementales.

DESCRIPTION

Articles 1 et 2 : Titre et définitions

L'article 1 énonce le titre abrégé de la Loi, en l'occurrence la Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable.

L'article 2 définit les principales expressions utilisées dans le projet de loi, notamment « travaux admissibles » et « bénéficiaire admissible » :

> « travaux admissibles » Travaux effectués ou à effectuer principalement au Canada par un bénéficiaire admissible en vue de la mise au point et de la mise à l'épreuve de techniques nouvelles favorisant le développement durable, notamment celles qui visent à apporter des solutions aux questions relatives aux changements climatiques et à la pollution atmosphérique.
>
> « bénéficiaire admissible » Entité qui :
>
> *a*) a été constituée au Canada et effectue des travaux admissibles ou, de l'avis du conseil, est en mesure d'en effectuer;
>
> *b*) satisfait aux critères d'admissibilité établis dans tout accord de financement conclu entre Sa Majesté du chef du Canada et la Fondation;
>
> *c*) a la capacité juridique ou est composée d'organisations ayant chacune cette capacité.

Le terme « ministre » désigne le membre du Conseil privé chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la présente loi.

Cet article reprend aussi la définition classique de « développement durable », en l'occurrence :

> « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

Articles 3 à 8 : Constitution de la Fondation

La Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable (la Fondation) serait constituée en vertu de l'article 3 comme une entité sans capital-actions dotée d'une personnalité morale et composée de ses administrateurs et membres (dont il est question plus loin). Son siège serait situé au Canada, dans un lieu choisi par le gouverneur en conseil (article 7).

La mission de la Fondation consisterait à pourvoir au financement des travaux admissibles (article 5). Pour l'exécution de sa mission, la Fondation aurait, sous réserve des autres dispositions du projet de loi, la capacité d'une personne physique (article 6).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Fondation ne serait pas mandataire de la Couronne (article 4). Elle ne serait pas non plus assujettie aux dispositions de la *Loi sur les corporations canadiennes* (paragraphe 8(3)). Elle serait toutefois assujettie à certaines dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, comme si :

- elle avait été constituée en vertu de cette loi;
- les dispositions du projet de loi constituaient ses statuts;
- ses membres étaient ses actionnaires (paragraphe 8(1)).

Le paragraphe 8(1) précise les dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* auxquelles la Fondation est assujettie. Ces dispositions portent essentiellement sur les questions de régie interne applicables aux sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale.

Articles 9 à 16 : Administrateurs et membres

L'article 9 prévoit la nomination d'un conseil d'administration pour surveiller la gestion des opérations de la Fondation et, sous réserve des règlements administratifs de celle-ci, exercer tous les pouvoirs qui lui sont conférés. Le conseil serait composé d'un président et de 14 administrateurs (paragraphe 9(2)). La Fondation compterait aussi 15 membres (articles 13). Il y a lieu de noter qu'en vertu de la définition d'« administrateur » donnée à l'article 2, toute mention du mot « administrateur » dans le projet de loi s'appliquerait automatiquement au président.

C'est le gouverneur en conseil qui nommerait le président, six des 14 administrateurs et sept des 15 premiers membres de la Fondation, sur la recommandation du ministre, conformément à la proposition du ministre des Ressources naturelles et du ministre de l'Environnement, après consultation du ministre de l'Industrie (alinéa 9(2)*a*) et paragraphe 13(2)). La nomination du président et des six administrateurs par le gouverneur en conseil ne serait assujettie à aucun délai précis, mais les sept premiers membres de la Fondation devraient être nommés sans délai, dès l'entrée en vigueur du projet de loi (paragraphe 13(2)).

Les autres administrateurs et membres de la Fondation seraient nommés de la façon suivante. Le plus tôt possible après la nomination des huit premiers membres de la Fondation par le gouverneur en conseil, le ministre désigné serait tenu de prendre les mesures nécessaires en vue de la première assemblée de ces membres. Au cours de cette assemblée (ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une assemblée tenue le plus tôt possible par la suite), ces membres devraient nommer les huit autres membres de la Fondation. L'ensemble des membres devrait ensuite tenir une assemblée le plus tôt possible pour nommer les huit administrateurs manquants, conformément aux règlements administratifs de la Fondation (alinéa 9(2)*c*) et paragraphes 13(3) à (5)).

Le paragraphe 9(4) précise les pouvoirs d'organisation initiaux que le président et les administrateurs nommés par le gouverneur en conseil pourraient exercer jusqu'à la nomination des huit autres administrateurs du conseil par les membres de la Fondation. Ce conseil partiel pourrait :

- entreprendre la mise sur pied de la Fondation, y compris la nomination des dirigeants et des employés;
- prendre les arrangements bancaires nécessaires pour le compte de la Fondation;
- prendre des règlements administratifs concernant l'organisation de la Fondation;
- recueillir pour le compte de la Fondation les recettes de celle-ci.

Le paragraphe 9(5) interdirait toutefois au conseil d'accorder une aide financière sur les fonds de la Fondation, de conclure des accords, de prendre des arrangements ou d'examiner des demandes en vue de l'octroi d'une telle aide financière, tant que tous les administrateurs qui doivent être désignés par les membres de la Fondation n'auraient pas été nommés.

Le projet de loi ne précise pas les compétences exigées des personnes appelées à devenir membres ou administrateurs de la Fondation. Les articles 11 (administrateurs) et 15 (membres) précisent toutefois que les administrateurs devraient être choisis :

- de façon à assurer, dans la mesure du possible :
  - la représentation des spécialistes de la mise au point et de la mise à l'épreuve des techniques favorisant le développement durable, notamment celles qui visent à apporter des solutions aux questions relatives aux changements climatiques et à la pollution atmosphérique;
  - des milieux d'affaires; et
  - des organisations sans but lucratif (selon l'article 2, l'expression « organisation sans but lucratif » désigne une personne morale, une société, une association, une université, un organisme de recherche, une organisation ou une entité dont aucune

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

partie des revenus n'est payable à ses propriétaires, membres ou actionnaires ou n'est autrement mise à leur disposition pour leur avantage personnel);

- compte tenu de l'importance de représenter les diverses régions du Canada et d'assurer la présence au sein du conseil d'hommes et de femmes capables de participer à la réalisation de la mission de la Fondation;
- de façon que, collectivement, le conseil dispose de connaissances suffisantes au sujet des techniques favorisant le développement durable.

Selon les paragraphes 9(3) et 13(8), ne pourrait être nommée à la Fondation, à titre d'administrateur ou de membre, toute personne :

- qui est membre du Sénat, de la Chambre des communes ou d'une législature provinciale;
- qui est fonctionnaire (fédéral ou provincial);
- qui ne réside pas habituellement au Canada;
- qui devient non admissible aux termes du paragraphe 105(1) de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (c.-à-d., les particuliers de moins de 18 ans; les faibles d'esprit qui ont été reconnus comme tels par un tribunal même étranger; les personnes autres que les particuliers; les personnes qui ont le statut de failli).

De plus, une personne ne pourrait être membre de la Fondation si elle fait déjà partie du conseil à titre d'administrateur (alinéa 13(8)*c*)).

Le président, les administrateurs et les membres de la Fondation seraient nommés à titre inamovible pour des mandats respectifs d'au plus cinq ans. Leur mandat pourrait être renouvelé plus d'une fois par le gouverneur en conseil pour une période d'au plus cinq ans. S'ils ont été nommés par le gouverneur en conseil, ils pourraient faire l'objet d'une révocation motivée de sa part. Ceux qui sont nommés par les membres de la Fondation ne pourraient quant à eux faire l'objet d'une révocation motivée que par une résolution extraordinaire des membres (articles 10 et 14). L'expression « résolution extraordinaire » est définie à l'article 2 comme étant une résolution adoptée aux deux tiers au moins des voix exprimées au cours d'une assemblée des membres ou signée par tous les membres habiles à voter en l'occurrence.

En vertu du paragraphe 13(6), il incomberait aux membres de la Fondation de nommer un nouveau membre lorsque le mandat d'un titulaire prend fin. Il ne semble toutefois pas y avoir de disposition semblable en ce qui concerne le remplacement des huit administrateurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nommés par les membres de la Fondation. On ne sait pas très bien à qui incomberait la responsabilité de nommer ce groupe d'administrateurs une fois leur mandat initial terminé, étant donné que la disposition habilitante (paragraphe 13(5)) semble ne conférer aux membres de la Fondation que le pouvoir de nommer les huit *premiers* administrateurs, et non leurs successeurs.

Les paragraphes 10(3) et 14(3) prévoient qu'à moins qu'ils ne cessent d'occuper leur poste pour des raisons précises, le mandat des administrateurs et des membres de la Fondation se prolongerait jusqu'à la nomination de leur remplaçant. En vertu des paragraphes 10(6) et 14(6), un administrateur ou un membre cesserait d'occuper son poste dans les situations suivantes :

- il décède ou démissionne;
- il est nommé au Sénat ou est élu à la Chambre des communes ou à la législature d'une province;
- il devient fonctionnaire (fédéral ou provincial);
- il cesse de résider habituellement au Canada;
- il devient non admissible aux termes du paragraphe 105(1) de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (cité précédemment);
- il fait l'objet d'une révocation motivée ou, dans le cas d'un membre, il est nommé administrateur.

En vertu du paragraphe 12(1), le président et les administrateurs pourraient recevoir la rémunération fixée par le règlement administratif de la Fondation, mais ils auraient aussi droit d'être indemnisés des frais de déplacement et de séjour entraîné par l'exercice de leurs fonctions hors du lieu de leur résidence habituelle. Les membres de la Fondation auraient aussi le droit d'être indemnisés de leurs frais de déplacement et de séjour, mais contrairement au président et aux administrateurs, ils ne pourraient être rémunérés pour leurs services (paragraphe 16(1)). Sauf pour ce qui est des paiements susmentionnés, le président, les administrateurs et les membres ne peuvent tirer de la Fondation ou de ses activités, un profit, un revenu ou un bien (paragraphes 12(2) et 16(2)).

Article 17 : Personnel

L'article 17 conférerait au conseil le pouvoir de nommer les dirigeants, employés et mandataires qu'il estime nécessaires à la réalisation de la mission de la Fondation. Les

administrateurs et les membres ne pourraient occuper ces postes. Sous réserve des règlements administratifs de la Fondation, le conseil pourrait aussi créer les postes de direction de la Fondation et préciser les fonctions des titulaires.

Aucun des membres du personnel susmentionnés (y compris les administrateurs et les membres) ne ferait partie de la fonction publique (paragraphe 17(4)).

Article 18 : Paiement des frais de fonctionnement

L'article 18 autoriserait la Fondation à payer, sur ses fonds, tous les frais de fonctionnement, notamment les salaires et les traitements de ses dirigeants, le loyer de ses locaux, la rémunération de ses administrateurs et de ses mandataires, l'indemnisation des administrateurs et des membres pour les frais de déplacement et de séjour entraîné par l'exercice de leurs fonctions hors du lieu de leur résidence habituelle.

Article 19 : Aide financière

Le paragraphe 19(1) autoriserait la Fondation à verser aux « bénéficiaires admissibles » une aide financière à utiliser uniquement dans le cadre de « travaux admissibles », conformément aux conditions qu'elle préciserait, notamment quant à tout éventuel remboursement, aux droits de propriété intellectuelle et à la somme ou proportion maximales de l'aide financière à octroyer. Comme il est mentionné plus haut, l'article 2 définirait les expressions « bénéficiaire admissible » et « travaux admissibles » de la façon suivante :

> « travaux admissibles » Travaux effectués ou à effectuer principalement au Canada par un bénéficiaire admissible en vue de la mise au point et de la mise à l'épreuve de techniques nouvelles favorisant le développement durable, notamment celles qui visent à apporter des solutions aux questions relatives aux changements climatiques et à la pollution atmosphérique.
>
> « bénéficiaire admissible » Entité qui :
>
> *a)* a été constituée au Canada et effectue des travaux admissibles ou, de l'avis du conseil, est en mesure d'en effectuer;
>
> *b)* satisfait aux critères d'admissibilité établis dans tout accord de financement conclu entre Sa Majesté du chef du Canada et la Fondation;

c) a la capacité juridique ou est composé d'organisations ayant chacune cette capacité.

En vertu du paragraphe 19(2), la Fondation devrait conclure avec le bénéficiaire admissible un accord portant notamment sur les points suivants :

- les modalités – de temps et autres – de versement des avances sur l'aide financière;
- les conditions d'octroi de l'aide financière, y compris celles mentionnées au paragraphe 19(1) concernant le remboursement éventuel, les droits de propriété intellectuelle et la somme ou proportion maximales de l'aide financière à octroyer à l'égard des travaux;
- l'appréciation du niveau de réalisation des objectifs fixés à l'égard des travaux, d'une part, et des résultats de ceux-ci, d'autre part, y compris l'éventuel rendement de la technique mise au point et mise à l'épreuve dans le cadre des travaux;
- dans le cas où le bénéficiaire est une entité composée d'organisations ayant chacune la capacité juridique, la nécessité pour elles de s'engager solidairement à exécuter les obligations du bénéficiaire.

En vertu du paragraphe 19(3), l'octroi d'une aide financière relativement à des travaux admissibles ne conférerait à la Fondation aucun droit ou intérêt sur les « infrastructures de recherche » acquises par le bénéficiaire pour les travaux. L'expression « infrastructures de recherche » n'est pas définie dans le projet de loi.

Article 20 : Dons à la Fondation

L'article 20 permettrait à la Fondation d'accepter des dons d'argent, assortis ou non de conditions, si l'objet du don est compatible avec la mission de la Fondation. Cette réserve ne s'appliquerait toutefois pas aux cas où les conditions du don ne font que limiter ou fixer les modalités de placement de l'argent jusqu'à ce qu'il puisse être utilisé pour financer les travaux admissibles.

La Fondation serait tenue d'utiliser la totalité des dons qu'elle reçoit et le produit de leur placement pour accomplir sa mission conformément aux conditions fixées dans les accords qu'elle a conclus avec les donateurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Articles 21 à 23 : Placements et activités commerciales prohibées

L'article 21 enjoindrait au conseil d'établir des principes, normes et méthodes de placement sur le modèle de ceux qu'une personne raisonnablement prudente mettrait en œuvre pour gérer un portefeuille de placements afin d'éviter les risques de perte indus et d'obtenir un rendement raisonnable compte tenu des obligations courantes et prévues de la Fondation. Le paragraphe 22(1) enjoindrait à la Fondation d'investir ces fonds et leur produit conformément aux principes, normes et méthodes établis par le conseil, sous réserve des conditions rattachées aux dons d'argent.

En dehors du placement de ses fonds, la Fondation ne pourrait pas exploiter une entreprise en vue d'en tirer un gain ou un bénéfice, ni posséder ou acquérir une participation dans une personne morale ou une entreprise (paragraphe 22(3)). Il lui serait également interdit :

- de faire doter une entité de la personnalité morale, de participer à une telle dotation ou de devenir l'associé d'une société de personnes (paragraphe 22(2));
- de contracter des emprunts, d'émettre des titres de créance ou des valeurs mobilières, de garantir les dettes ou autres obligations d'un tiers ou d'hypothéquer les biens de la Fondation, de les donner en garantie ou de les grever d'autre façon (paragraphe 23(1));
- d'acheter ou d'accepter en don des immeubles ou des biens réels (paragraphe 23(2)).

Article 24 : Restrictions relatives à la délégation

L'article 24 précise les droits et pouvoirs que le conseil ne pourrait pas déléguer. Il s'agit des suivants :

- celui d'adopter, de modifier ou d'abroger des règlements administratifs;
- celui d'autoriser l'octroi d'une aide financière aux bénéficiaires admissibles pour des travaux admissibles;
- celui de nommer des administrateurs à un comité du conseil ou d'y combler des vacances;
- celui de nommer les dirigeants de la Fondation ou de fixer leur rémunération;
- celui d'accepter des dons;
- celui d'approuver les états financiers annuels ou les rapports de la Fondation;
- celui de soumettre toute question à l'approbation des membres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Article 25 : Préparation du budget et obligations comptables

Aux termes du paragraphe 25(1), le conseil serait tenu de préparer un budget de fonctionnement et un budget d'investissement pour chaque année financière et les soumettre aux membres de la Fondation lors de l'assemblée annuelle. Il devrait aussi faire tenir des documents comptables et les autres documents pertinents, et instituer des mécanismes de contrôle en matière de finances et de gestion, des systèmes d'information et des méthodes de gestion propres à assurer l'efficacité des opérations de la Fondation et une gestion économique et efficiente de ses ressources financières, humaines et matérielles (paragraphe 25(2)).

Le paragraphe 25(3) exigerait que les documents comptables et autres de la Fondation soient tenus de manière à assurer le contrôle et la protection de son actif et la conformité de ses opérations avec la Loi. En particulier, les livres comptables et autres devraient indiquer :

- la description et la valeur comptable de tous les placements de la Fondation;
- les bénéficiaires admissibles qui ont reçu ou sont sur le point de recevoir une aide financière de la Fondation relativement à des travaux admissibles, la nature et l'étendue des travaux, et le montant de l'aide financière.

Article 26 : Vérifications annuelles

Aux termes du paragraphe 26(1), au cours de leur première assemblée **et aux assemblées annuelles subséquentes**, les membres de la Fondation devraient nommer le vérificateur de la Fondation pour l'exercice et fixer sa rémunération (ou autoriser le conseil à la fixer).

Le paragraphe 26(2) énonce les conditions de sélection du vérificateur. Notamment, s'il est une personne physique, le vérificateur devrait avoir au moins cinq ans d'expérience au niveau supérieur dans l'exercice de la vérification. Il devrait être indépendant du conseil, des administrateurs, des dirigeants ou des membres de la Fondation. Il pourrait aussi être un cabinet de comptables dont le membre ou l'employé désigné conjointement par le conseil et le cabinet pour assurer la vérification comptable des documents de la Fondation répondrait aux conditions fixées relativement aux personnes physiques.

Aux termes du paragraphe 26(3), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le vérificateur demeurerait en poste jusqu'à la nomination de son remplaçant. Le paragraphe 26(4)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

porte qu'un vérificateur pourrait être relevé de ses fonctions par résolution extraordinaire des membres de la Fondation (rien ne force la Fondation à avoir un motif déterminé pour le faire). Le paragraphe 26(5) précise les circonstances dans lesquelles le vérificateur cesserait d'occuper son poste tandis que les paragraphes 26(6) et (7) portent sur la nomination d'un remplaçant.

Dans les quatre mois qui suivent la fin de l'exercice, le vérificateur serait tenu, aux termes de l'article 27, de terminer sa vérification et de soumettre un rapport aux membres. L'article 28 exigerait du conseil qu'il constitue un comité de vérification composé d'au moins trois administrateurs et qu'il en fixe les pouvoirs et fonctions. Outre les autres tâches et fonctions qui pourraient lui être confiées, le comité de vérification ferait faire des vérifications internes afin de vérifier si les dirigeants et les employés de la Fondation se conforment aux mécanismes de contrôle et aux systèmes de gestion établis par le conseil.

Article 29 : Assemblée annuelle

Aux termes de l'article 29, le conseil serait tenu de convoquer une assemblée annuelle des membres dans les six mois suivant l'expiration de chaque exercice, en vue :

- de l'approbation des états financiers vérifiés de l'exercice précédent et du rapport du vérificateur sur ceux-ci;
- de l'adoption du rapport annuel de la Fondation pour l'exercice précédent;
- de l'examen puis de l'approbation, sous réserve des modifications considérées comme nécessaires par les membres, du budget de fonctionnement et du budget d'investissement présentés par le conseil;
- de l'examen et de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation des règlements administratifs pris par le conseil;
- **de la nomination d'un vérificateur pour l'exercice;**
- de l'examen de toute autre question liée au fonctionnement de la Fondation.

Articles 30 et 31 : Rapport annuel

L'article 30 porte que, cinq mois après l'expiration de chaque exercice, la Fondation devrait préparer, dans les deux langues officielles, un rapport annuel de ses activités de l'exercice. Avant d'être rendu public, le rapport annuel devrait être approuvé au préalable par le conseil et les membres de la Fondation au cours d'une assemblée des membres. Une fois

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le conseil et les membres de la Fondation au cours d'une assemblée des membres. Une fois approuvé, le rapport devrait être rendu public, conformément aux règlements administratifs. Un exemplaire du rapport devrait être envoyé au ministre désigné, lequel devrait le déposer devant chacune des deux chambres du Parlement dans les quinze premiers jours de séance suivant sa réception. Le rapport comprendrait notamment :

- les états financiers pour l'exercice, approuvés par le conseil, et le rapport du vérificateur à leur sujet;
- un état détaillé des activités de placement de la Fondation durant l'exercice, de son portefeuille de placements en fin d'exercice, ainsi que de ses principes, normes et méthodes en matière de placements;
- un état détaillé des sommes octroyées par la Fondation durant l'exercice;
- le plan d'action de la Fondation relativement à sa mission;
- l'évaluation des résultats globaux atteints au moyen du financement de travaux admissibles par la Fondation durant l'exercice et depuis la création de la Fondation.

Après avoir publié son rapport annuel, la Fondation serait tenue, aux termes de l'article 31, de convoquer une assemblée publique, dans une ville du Canada choisie par le conseil, pour l'étude du rapport et des autres activités de la Fondation durant l'exercice concerné. Conformément aux règlements administratifs, la Fondation donnerait avis des dates, heure et lieu de l'assemblée au moins trente jours à l'avance.

Article 32 : Liquidation

L'article 32 porte que si la Fondation était liquidée ou dissoute, les biens restants, une fois réglées les dettes et les obligations, seraient liquidés et le produit de cette liquidation serait réparti entre les bénéficiaires admissibles qui ont reçu une aide financière de la Fondation et qui effectuent toujours des travaux en vue de la mise au point et de l'expérimentation de technologies nouvelles favorisant le développement durable. Les bénéficiaires admissibles devraient se servir de l'argent ainsi reçu pour financer les travaux en question. La part qui reviendrait à chacun serait proportionnelle au rapport entre le total de l'aide financière reçue de la Fondation et le total de l'aide financière accordée par celle-ci à l'ensemble des bénéficiaires.

Article 33 : Langues officielles

Aux termes de l'article 33, la *Loi sur les langues officielles* s'appliquerait à la Fondation comme si celle-ci était une institution fédérale.

Article 34 : Règlements administratifs obligatoires

L'article 34 obligerait la Fondation à adopter des règlements administratifs portant sur les questions suivantes :

- le droit d'un bénéficiaire admissible ayant présenté une demande d'aide financière à la Fondation de demander à celle-ci de trancher quant à toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle pourrait se trouver un administrateur pour l'examen de la demande ou de la décision à prendre à cet égard;
- la marche à suivre par le conseil pour répondre à la demande et rendre sa décision;
- la détermination de l'exercice de la Fondation;
- la création de comités consultatifs – notamment de comités consultatifs techniques – et la mission de ces comités;
- la rémunération des administrateurs.

Articles 35 à 39 : Désignation facultative

Les articles 35 à 39 n'existaient pas dans le projet de loi C-46, précurseur du projet de loi C-4. Selon des documents gouvernementaux, ils ont été ajoutés pour habiliter le gouverneur en conseil à demander à une société du secteur privé, si besoin est, d'administrer le fonds jusqu'à l'adoption du projet de loi. Ainsi, les travaux admissibles seraient financés dans l'intervalle et, une fois la mesure en vigueur, le gouverneur en conseil pourrait « convertir » la société en la faisant devenir la Fondation prévue par la Loi.

Plus précisément, l'article 35 autoriserait le gouverneur en conseil à prendre un décret désignant comme étant la Fondation prévue par la Loi toute société sans but lucratif constituée sous le régime de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*. En cas de désignation de ce genre, les articles 36 à 39 s'appliqueraient, prévoyant entre autres choses que :

- toutes les attributions conférées à la société en vertu d'une loi fédérale ou de ses textes d'application ou au titre d'un contrat, permis ou autre document seraient exercées par la Fondation;
- les biens et les droits de la société seraient transférés à la Fondation;
- les procédures judiciaires concernant les droits ou les obligations de la société pourraient être intentées contre la Fondation et, de la même façon, celle-ci prendrait la suite de la société dans les procédures judiciaires en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'article;
- les règlements administratifs de la société qui ne sont pas incompatibles avec la Loi deviendraient ceux de la Fondation;
- tous les dirigeants et employés de la société deviendraient dirigeants et employés de la Fondation;
- tous les administrateurs et membres de la société cesseraient de l'être et d'autres administrateurs et membres seraient nommés à la Fondation conformément au mécanisme décrit dans le projet (voir articles 9 à 16).

Sous réserve de ces mesures, il semblerait que toutes les autres dispositions du projet de loi, en admettant qu'elles entrent en vigueur, s'appliqueraient à la société privée qui deviendrait la Fondation.

Article 40 : Entrée en vigueur

L'article 40 porte que le projet de loi entrerait en vigueur « à la date ou aux dates » fixées par décret alors que, dans le projet de loi C-46, il était seulement question de « la date » fixée par décret.

COMMENTAIRE

La création d'un organisme de financement chargé de promouvoir la mise au point de technologies écologiques a été recommandée par la Table de concertation sur la technologie, l'une des tables de concertation établies pour conseiller les ministres fédéraux et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinciaux de l'énergie et de l'environnement dans le contexte de la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique.

Dans son rapport du 10 décembre 1999 intitulé *Mise en valeur des innovations technologiques visant à atténuer les émissions de gaz à effet de serre*, la Table de concertation sur la technologie avait recommandé la création d'un Fonds de développement des technologies relatives au changement climatique en vue de soutenir l'élaboration de technologies ciblées capables de réduire les gaz à effet de serre et de stimuler les ventes internationales (Option 3). Elle prévoyait une mise de fonds initiale de 20 millions de dollars par année, qui serait portée à 200 millions de dollars par an à partir de la cinquième année. Elle recommandait aussi que 50 p. 100 des fonds proviennent de sources fédérales, 25 p. 100 de sources provinciales et 25 p. 100 de sources privées, tout en précisant que la répartition du financement pourrait différer d'un projet à l'autre.

Faisant remarquer qu'un des défis majeurs de l'innovation est l'introduction initiale de nouvelles technologies et de nouveaux services sur le marché, la Table de concertation a recommandé en outre la création d'un Programme de démonstration des technologies relatives au changement climatique qui compenserait une certaine part des risques financiers que présente la commercialisation rapide à l'échelle nationale des technologies d'atténuation des gaz à effet de serre (Option 4). Selon la Table, cette option exigerait un financement initial de 60 millions de dollars par an qui passerait à 300 millions de dollars par an dans cinq ans. Le gouvernement fédéral devrait fournir, selon le portefeuille, jusqu'à 30 p. 100 de cet investissement et le reste proviendrait de sources provinciales et privées. La composante fédérale serait remboursable.

Dans ce contexte, le gouvernement a décidé, dans son budget 2000, d'établir la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable, laquelle appuierait en même temps les activités de développement et les activités de démonstration, mais ne se limiterait pas aux technologies relatives au changement climatique; elle financerait plutôt des projets variés visant à promouvoir des technologies qui contribuent au développement durable, par définition une catégorie de projets beaucoup plus vaste.

Bien que le gouvernement ait dit qu'il avait l'intention de mettre l'accent sur le financement de technologies nouvelles relatives au changement climatique et à l'assainissement de l'air, le projet de loi ne reflète pas cette priorité. Il parle simplement du financement de technologies de développement durable, « notamment celles qui visent à apporter des solutions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux questions relatives aux changements climatiques et à la pollution atmosphérique » (selon la définition de « travaux admissibles » donnée à l'article 2). Le projet de loi ne confère pas une priorité expresse à ce dernier type de travaux. **Cependant, en vertu de la définition de « bénéficiaire admissible » de l'article 2, le gouvernement peut passer des accords avec la Fondation pour établir les critères d'admissibilité auxquels les récipiendaires devraient répondre pour recevoir des fonds. On présume que le gouvernement pourrait utiliser ce pouvoir pour orienter la Fondation vers les types de projets qui peuvent être financés.**

La Fondation proposée par le projet de loi s'inspire du modèle de la Fondation canadienne pour l'innovation, créée en vertu de la *Loi d'exécution du budget de 1997*. Depuis, la Fondation a reçu ou doit recevoir en tout plus de 3,1 milliards de dollars en fonds gouvernementaux : une somme initiale de 800 millions en 1997 et des sommes additionnelles de 200 millions dans le budget de 1999, de 900 millions dans le budget de 2000 et de 500 millions dans l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire de 2000. Une somme supplémentaire de 700 millions de dollars a été annoncée par le ministre de l'Industrie le 6 mars 2001.

Par contre, la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable doit recevoir une somme initiale de 100 millions de dollars. On s'est demandé si cette somme était suffisante, en particulier par comparaison avec les sommes beaucoup plus considérables confiées à la Fondation canadienne pour l'innovation. On s'est également questionné sur la nécessité d'une fondation distincte, indépendante du gouvernement, pour financer les technologies du développement durable. On s'inquiète qu'à titre d'organisme non gouvernemental, la Fondation ne soit pas soumise à la *Loi sur l'accès à l'information* et que ses activités ne puissent être vérifiées par le vérificateur général du Canada. Ce dernier pourrait vérifier les ententes générales de financement passées entre le gouvernement et la Fondation. Cependant, il n'aurait pas le pouvoir d'évaluer les opérations de la Fondation, y compris ses décisions subventionnaires. On s'inquiète du manque de transparence et de responsabilité de la Fondation proposée.

Le recours du gouvernement aux organismes extérieurs pour distribuer des fonds publics est une préoccupation constante du vérificateur général du Canada. Dans son rapport de novembre 1999, celui-ci formule les observations suivantes concernant ce qu'il qualifie de « nouveaux mécanismes de régie » :

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans le chapitre 23 de ce rapport, je discute des résultats d'une vérification de portée gouvernementale de la reddition de comptes à l'égard des nouveaux types de mécanismes de régie qui associent des organisations de l'extérieur de l'administration fédérale pour atteindre des objectifs fédéraux. Les Ententes sur le développement du marché du travail avec les provinces, la Fondation canadienne pour l'innovation, la Prestation nationale pour enfants, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent sont des exemples de ces nouveaux mécanismes. Ceux-ci sont de plus en plus utilisés et ils augurent bien pour une prestation plus efficace et plus efficiente des programmes et des services fédéraux.

Cependant, je crains que le gouvernement n'ait pas considéré suffisamment leurs répercussions sur la reddition de comptes et la régie. De par leur nature, ces mécanismes mettent en question les relations redditionnelles classiques où les ministres rendent compte de leurs politiques et programmes au Parlement et, par l'entremise du Parlement, aux citoyens en général. Étant donné que des tiers sont parties prenantes à ces mécanismes, les ministres ne sont jamais entièrement responsables d'eux. Dans certains cas, on a intentionnellement établi des mécanismes de façon totalement indépendante des ministres, bien qu'ils puissent dépendre des fonds et des pouvoirs fédéraux. Sans reddition de comptes et sans régie appropriées, ces mécanismes peuvent nuire à la capacité du Parlement d'examiner en profondeur l'utilisation qui est faite des pouvoirs fédéraux et de protéger le droit des citoyens à une reddition de comptes de la part du gouvernement.

Notre vérification de portée gouvernementale a révélé des lacunes importantes dans les mécanismes redditionnels existants. Certains mécanismes ont été établis sans prévoir de dispositions pour permettre au Parlement d'étudier la façon dont ils fonctionnent et de tenir le gouvernement responsable de leur rendement. Ils ne permettent pas toujours la participation du public ni ne prévoient de recours des citoyens ou de recours lorsque les attentes du public ne sont pas satisfaites. En fait, il existe peu de moyens qui permettent au gouvernement de surveiller lui-même efficacement ces mécanismes. À l'heure actuelle, le gouvernement ne sait pas dans quelle mesure ces mécanismes sont utilisés ou si, comme instruments de la politique fédérale, ils donnent un bon rendement ou constituent un échec.

Des forces financières et technologiques incitent les gouvernements à utiliser des façons innovatrices d'assurer la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prestation des programmes et des services. Il est donc probable que l'on ait de plus en plus recours à de nouveaux mécanismes de régie dans l'avenir. Ce faisant, il faudra prendre soin, cependant, de ne pas rejeter du même coup les principes fondamentaux de la démocratie parlementaire. Chaque fois que le gouvernement aura recours à de nouveaux mécanismes pour exécuter des programmes, il devra s'assurer qu'ils comportent plusieurs éléments essentiels : des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, une transparence suffisante et la protection de l'intérêt public. Le Parlement doit lui-même déterminer avec soin le cadre de régie que ces nouveaux mécanismes devraient adopter. Bien que le recours à de nouveaux modes de prestation des services publics soit peut-être inévitable, il ne faut pas qu'il se fasse aux dépens de la reddition de comptes envers le Parlement et le public[1].

---

(1) Rapport du vérificateur general du Canada, novembre 1999, *Questions d'une importance particulière – 1999*, p. 20-21.